



Commission de l'autonomie de la personne et de la silver économie

21010 - Allocation Personnalisée d'Autonomie à domicile

Proposition d'approbation d'un projet de convention pluriannuelle entre la CNSA et le Département du Bas-Rhin

Rapport n° CP/2017/282

Service gestionnaire :

F - Mission autonomie

Résumé :

Le Département est depuis la loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement (loi ASV) seul compétent en matière d'autorisation des Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD). La Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) a mis en place un fonds d'appui permettant de financer le déploiement, par les SAAD et sous l'égide des Départements, de pratiques visant à renforcer la qualité des interventions des SAAD auprès des publics pris en charge par le Département (publics âgés et publics en situation de handicap). Ce rapport vise à présenter le fonctionnement du fonds, ses enjeux ainsi que la proposition de convention qu'il est proposé de conclure avec la CNSA pour pouvoir bénéficier de son soutien financier.

I – Les Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD) sont des partenaires essentiels de la politique de l'autonomie du Département

A - Rappel du contexte des SAAD dans le Bas-Rhin

Le Bas-Rhin dispose de 82 SAAD au total, proposant une activité prestataire sur l'ensemble du territoire, couvrant un volume de 2 070 708 heures solvabilisées par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide-ménagère au titre de l'aide sociale.

Annuellement, le Département attribue environ 30 000 000 € aux SAAD pour la mise en œuvre de l'APA, et 6 500 000€ pour la mise en œuvre de la PCH.

3 SAAD étaient déjà précédemment couverts par le régime de l'autorisation, 79 sont des ex-agrésés et désormais réputés autorisés. Sur les 3 SAAD antérieurement autorisés, l'ABRAPA représente à elle seule environ 60% des heures réalisées et financées par le Département.

Actuellement, deux régimes tarifaires cohabitent : les SAAD ex-agrésés sont libres de fixer leurs tarifs, mais ne peuvent prétendre à une prise en charge par le Département qu'à hauteur de 20,70€/heure. Les 3 SAAD autorisés (dont l'ABRAPA) ne peuvent fixer librement leurs tarifs. Pour l'ABRAPA, celui-ci est pris en charge par le Département à hauteur de 22,35€/heure.

Enfin, au-delà de difficultés financières récurrentes de nombreuses structures – tant associatives que privées – suite à l'ouverture du secteur à la concurrence, les SAAD sont aujourd'hui confrontés à une pénurie de main d'œuvre qui impactera fortement, au vu de la démographie à venir, la capacité du territoire à accompagner ses populations les plus fragiles à domicile.

B – L'évolution du régime juridique des SAAD constitue une opportunité pour le Département de renforcer ses liens avec des acteurs incontournables de sa politique de maintien à domicile dans le domaine de l'autonomie

La loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement (loi ASV) a unifié le régime d'autorisation des SAAD avec la suppression de l'agrément pour les services prestataires d'aide aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, autrefois confié à la DIRRECTE (Etat). Par conséquent, le Département est désormais seul habilité à autoriser ces structures et devient la seule autorité compétente en matière de services de l'aide à la personne à domicile dans le domaine de l'autonomie.

Or, les SAAD sont les seuls professionnels au contact quotidien des usagers « personnes âgées » et « personnes handicapées » (PA et PH) du Département qui sont à domicile. A ce titre, les SAAD sont en première ligne sur de nombreux axes d'intervention du Département :

- Identification des situations de rupture
- Identification des situations de vulnérabilité
- Identification des besoins en aides techniques et actions de prévention
- Identification des besoins de répit et d'accompagnement pour les aidants

Au-delà, les SAAD sont également des partenaires incontournables dans la recherche de solutions permettant de favoriser le maintien à domicile, dans le respect du projet de vie des usagers, pour certaines situations complexes où l'application des solutions de droit commun ne permet pas toujours d'avancer.

Enfin, le secteur des services à domicile présente un potentiel d'emploi peu qualifié important, croissant en volume, et non délocalisable.

Au vu de ces éléments, l'Exécutif départemental souhaite :

- Faire des SAAD de véritables partenaires de la mise en œuvre de la politique de l'autonomie (Situations complexes dans le champ PA et PH, réponse accompagnée pour tous, prévention, aidants, mise en place d'aides techniques etc.)
- Renforcer la mise en œuvre, par les SAAD, de bonnes pratiques permettant d'assurer un accompagnement qualitatif des usagers
- Renforcer l'attractivité et la qualité de l'emploi des SAAD
- Limiter le reste à charge des usagers pour favoriser l'utilisation complète du plan d'aide
- Tendre vers une convergence tarifaire entre SAAD ex-agrétés et SAAD autorisés, la distinction tarifaire n'ayant, par l'unification des régimes juridiques, plus lieu d'être.

II – Le Fonds d'appui aux bonnes pratiques constitue une opportunité pouvant faire effet de levier pour refondre et dynamiser les relations entre le Département et les SAAD

A – Contexte et enjeux du Fonds d'appui aux bonnes pratiques

La CNSA a publié un appel à candidature, en direction des Départements, pour bénéficier d'un fonds doté au niveau national de 50M€, dont l'intégralité des crédits devront être directement reversés aux SAAD ayant conclu un Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) avec le Département d'ici à la fin 2018.

Le bénéfice du fonds n'est attribué que pour une année, afin d'impulser, charge au Département d'assumer ensuite les impacts financiers induits.

Ce fonds est réparti en trois volets. Le projet de convention proposé prévoit un financement pour le Département du Bas-Rhin de :

- Volet 1 : Appui à la définition d'une stratégie territoriale, 30 000 € de crédits d'ingénierie pour un « audit » du secteur sur le territoire départemental
- Volet 2 : Mise en œuvre des bonnes pratiques, 651 808 € pour le financement des « bonnes pratiques »
- Volet 3 : Crédits de restructuration pour les SAAD qui le nécessitent à hauteur de max. 279 345 €.

Le volet central des « bonnes pratiques » repose sur plusieurs attendus de la part de la CNSA :

- Garantir le libre choix de la personne et la qualité de l'information délivrée
- Tendre vers un « juste tarif », soit limiter le reste à charge pour les usagers en garantissant la viabilité économique pour les SAAD
- Assurer des conditions de travail des professionnels satisfaisantes.

Le principe est le suivant : le Département et le SAAD contractualisent, par le biais d'un CPOM, autour de l'atteinte par ce dernier de certains objectifs qualitatifs en échange de moyens financiers supplémentaires attribués, via le fonds d'appui, par le Département au SAAD.

B – Modalités de travail et propositions concrètes

Il est proposé dans un premier temps, que le Département contractualise avec 8 SAAD dans le cadre de ce fonds d'appui, qui représentent 75% du volume total des heures réalisées par des prestataires. Parmi ces 8 SAAD, l'un est anciennement autorisé/tarifé (l'ABRAPA, sous régime associatif) et représente environ 60% du volume total des heures réalisées.

L'objectif est de travailler étroitement en lien avec ces 8 premiers SAAD pour définir les critères qualitatifs pouvant être proposés et leurs contreparties financière selon le principe suivant :

A niveau de prestations supérieures, la prise en charge financière par le Département est plus importante.

Ainsi, il est proposé que le Département décompose le coût de revient des prestations délivrées par les SAAD et ainsi détermine deux « surcotes » pouvant être appliquées au tarif socle qui valoriseraient les efforts du SAAD en matière de « bonnes pratiques ». Il y aurait ainsi 3 tarifs au niveau départemental :

- Un tarif socle à 20,70€, soit le tarif de référence actuel fixé par la CARSAT
- Un tarif intermédiaire qualitatif (seuls certains critères qualitatifs remplis par le SAAD) à 20,70 + XXX € à déterminer suite à des échanges à conduire en groupe de travail avec les SAAD
- Un tarif plein qualitatif (tous les critères qualitatifs remplis) à 20,70 + XXX € à déterminer avec les SAAD suite à des échanges à conduire en groupe de travail, le tarif actuel de l'ABRAPA (23,05€) étant a priori un maximum.

En année pleine, si l'ensemble de ces 8 SAAD devaient bénéficier du tarif le plus élevé, c'est à dire appliquer des critères qualitatifs stricts, le coût pour le Département serait de 1,6 millions d'euros annuels.

Les services du Département travaillent actuellement avec ces 8 SAAD préfigurateurs dans l'objectif de déterminer les critères qualitatifs à appliquer, les niveaux tarifaires correspondants ainsi que toute autre action pouvant contribuer à soutenir l'attractivité du secteur, à renforcer la politique de l'emploi du Département et à favoriser l'accompagnement des publics les plus fragiles.

Il est proposé qu'un travail partenarial soit également engagé avec la CARSAT autour du volet « limitation des risques et maladies professionnels » des salariés de SAAD, au vu des compétences spécifiques de la CARSAT en la matière.

Les bonnes pratiques et mesures qui pourront être déterminées par ces groupes de travail seront proposées à l'ensemble des SAAD qui souhaitent s'inscrire dans la démarche.

Le projet de convention qu'il est proposé d'adopter prévoit les conditions de mobilisation du fonds d'appui aux bonnes pratiques. Au total, le Département du Bas-Rhin pourrait bénéficier d'un soutien de 961 153 € de la part de la CNSA pour la mise en place de ces projets.

Les modalités opérationnelles de répartition de ces fonds ainsi que les critères précis d'attribution devront être déterminés individuellement dans les CPOM à conclure, au plus tard en septembre 2018, avec les SAAD.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

La Commission Permanente du Conseil Départemental, statuant par délégation et sur proposition de son président :

- *décide d'approuver les termes du projet de convention pluriannuelle à conclure entre le Département et la Caisse Nationale de Solidarité et d'Autonomie (CNSA) annexé à la présente délibération ;*
- *décide d'autoriser son président à signer cette convention.*

Strasbourg, le 22/06/17

Le Président,



Frédéric BIERRY